

# TINJAUAN FILOSOFIS KEPASTIAN HUKUM BAGI PEMERINTAH DAERAH DALAM IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG PENANAMAN MODAL

RAMLAN

Jalan Subur I No. 14 Sari Reji Kec. Medan Polonia-Medan

## Abstrak

Tugas negara untuk memajukan kesejahteraan umum rakyatnya. Untuk itu, salah satu kebijakan yang ditempuh Pemerintah adalah memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan dan menjalankan pembangunan serta kewenangan yang lebih luas dalam mendapatkan sumber-sumber pembiayaan, dengan cara melimpahkan kewenangan penanaman modal pada Pemerintah Daerah. Karena urusan wajib Pemerintah Daerah dalam bidang penanaman modal hanya pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, apa yang dimaksud dengan kriteria tersebut tidak jelas dalam penjabarannya.

## Abstract

*State duty to promote the general welfare of its people. For that, one of the policies pursued by the Government is giving authority to local governments to implement and execute development activities as well as greater authority in obtaining sources of financing, by way of delegated authority on local government investments. Due to matters concerning local government in the field of investment only on the criteria of externality, accountability, and efficiency, what is meant by these criteria are not clear in its elaboration.*

**Kata kunci :** Kepastian hukum, UUPM.



## A. Pendahuluan

Peran negara yang utama dalam suatu negara adalah mewujudkan cita-cita dari bangsa itu sendiri yang tercantum disetiap konstitusi atau Undang-undang Dasar negara yang bersangkutan. Cita-cita bangsa Indonesia tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar Konstitusi Negara Republik Indonesia, baik sebelum maupun sesudah diamandemen, mempunyai semangat yang kuat akan kesejahteraan warga negara Indonesia dan membentuk negara kesejahteraan.<sup>1</sup>

Bagi Indonesia, salah satu tujuan pembentukan pemerintahan negara adalah untuk memajukan kesejahteraan warga negara Indonesia dan membentuk negara kesejahteraan, sebagaimana termaktub dalam alinea ke II dan ke IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yang menentukan; Alinea II “Dan perjuangan pergerakan kemerdekaan Indonesia telah sampai kepada saat yang berbahagia... yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Alinea IV “...membentuk suatu pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia... untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial...”.

Penjabaran lebih lanjut dari Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dalam membentuk negara kesejahteraan diatur dalam Pasal 33 yang menentukan:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.

<sup>1</sup> An An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional, Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Alumni, Bandung, 2011, hlm. 15.

- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan serta kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pasal 33 tersebut menempatkan peranan negara dalam posisi sangat strategis untuk menyusun perekonomian dan menguasai cabang-cabang produksi yang penting, serta menjamin kekayaan alam untuk digunakan bagi sebesar-besar kemakmuran rakyat dengan berlandaskan demokrasi ekonomi. Oleh sebab itu, penguatan ekonomi nasional merupakan salah satu faktor yang harus diperhatikan untuk meningkatkan kemakmuran rakyat.

Kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah untuk meningkatkan kemakmuran rakyat di daerah adalah melalui pemberian kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk melaksanakan kegiatan dan menjalankan pembangunan serta kewenangan yang lebih luas dalam mendapatkan sumber-sumber pembiayaan, baik yang berasal dari daerah itu sendiri maupun dana yang berasal dari APBN.<sup>2</sup>

Kewenangan Pemerintah Daerah tersebut, selanjutnya diatur dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, namun undang-undang tersebut hanya berlaku lebih kurang 5 (lima) tahun, kemudian dipandang tidak relevan lagi dengan perkembangan otonomi daerah itu sendiri, sehingga pada tanggal 15 Oktober 2004 secara resmi diganti dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.<sup>3</sup>

Semakin besar keleluasaan daerah dalam menggali potensi yang ada di daerah, maka semakin besar pula kesempatan daerah mendapatkan pendapatan untuk membiayai pembangunan di daerahnya. NP. Hepworth dalam *"Public Expenditure Controls and Local Goverment"* memandang bahwa semakin indenpenden suatu daerah, akan makin memungkinkan daerah tersebut untuk memperoleh pendapatan yang besar. Sehingga, posisinya akan semakin baik dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) yang berkualitas.<sup>4</sup>

Keleluasaan Pemerintah Daerah dalam menjalankan aktivitasnya dapat dirumuskan

<sup>2</sup> Bacrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Pres, Jakarta, 2002, hlm. 45.

<sup>3</sup> UUPD ini juga sudah mengalami dua kali perubahan, perubahan pertama diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang disahkan pada tanggal 19 Oktober 2005, dan perubahan kedua diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 yang disahkan pada tanggal 28 April 2008.

<sup>4</sup> Edyanus Herman Halim, *Menangkap Momentum Otonomi Daerah Menepis Ego Kedaerahan, Memacu Kemandirian Ekonomi Rakyat*, Unri Press, Pekanbaru, 2002, hlm. 89.

dalam lima aspek, yaitu:<sup>5</sup>

1. *Selfregulating power*, yaitu kemampuan mengatur dan melaksanakan otonomi daerah.
2. *Selfmodifying power*, yaitu kemampuan untuk melakukan penyesuaian dari tatanan hukum normatif yang berlaku secara nasional sesuai dengan kondisi daerah.
3. *Local political support*, yaitu menyelenggarakan kegiatan pemerintahan yang mempunyai legitimasi luas, baik dari unsur eksekutif maupun legislatif.
4. *Financial resources*, yaitu mengembangkan kemampuan dalam mengelola sumber-sumber penerimaan daerah sebagai sumber pembiayaan kegiatan pemerintahan.
5. *Developing brain power*, yaitu membangun sumber daya manusia aparatur pemerintah yang bertumpu pada kapabilitas intelektual.

Kelima aspek tersebut di atas bersifat saling mendukung dan saling melengkapi, sehingga konsep badan keuangan daerah yang didasarkan atas aspek keempat, yaitu *financial resources* harus didukung oleh keempat aspek yang lainnya.

## B. Instrumen Hukum Penanaman Modal

Setelah memasuki Pemerintahan Orde Baru, pada tahun 1966, Pemerintah Indonesia mengadakan pendekatan baru dalam kebijaksanaan ekonomi, antara lain mengundang kembali masuknya modal asing.<sup>6</sup> Pemerintah Indonesia berupaya meyakinkan para pemilik modal. Langkah pertama yang dilakukan adalah, Pemerintah Indonesia akan mengembalikan semua perusahaan dan asset bukan Belanda kepada pemiliknya yang sah dan akan memberikan ganti rugi kepada pemilik yang menolak mengambil kembali perusahaan yang sudah rusak. Langkah ini diikuti dengan telah dipersiapkannya suatu undang-undang mengenai Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri,<sup>7</sup> yang kemudian diundangkan menjadi Undang-undang Nomor 1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing yang kemudian direvisi dengan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1970<sup>8</sup>. Undang-undang Nomor 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri yang telah direvisi dengan Undang-undang Nomor 12 Tahun 1970.

Upaya Pemerintah meyakinkan para investor asing membawa hasil yang mengembirakan, bahkan hanya dalam waktu satu dekade lebih, Indonesia dielu-elukan sebagai contoh sukses dari Asia. Di penghujung dekade 1980-an, Indonesia digolongkan ke dalam kelompok negara berkembang terpilih yang diramalkan akan segera menjadi negara industri baru, mengikuti jejak negara-negara industri di Asia yang berorientasi ekspor (*outward-looking*).<sup>9</sup>

Perkembangan berikutnya bahwa pada tahun 1997-1998 Indonesia dilanda krisis moneter. Untuk memperbaiki keadaan akibat krisis tersebut, Indonesia harus mengadakan

<sup>5</sup> Soekarwo, *Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003, hlm. 82.

<sup>6</sup> Erman Rajagukguk, *Indonesianisasi Saham*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hlm. 1.

<sup>7</sup> A. Jeffery Winters, *Power in Motion; Mobilitas Investasi dan Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm. 83.

<sup>8</sup> Lihat Soedjono Dirdjosiswono, *Hukum Perusahaan Mengenai Penanaman Modal di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm. 6.

<sup>9</sup> Lihat Sritua Arief, et.al., *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1987, hlm. 8.

perubahan dalam bidang pembangunan. Sebagaimana dikatakan Mochtar Kusumaatmadja<sup>10</sup> bahwa hukum merupakan sarana pembaharuan masyarakat yang didasarkan atas ketertaturan atau ketertib dalam usaha pembangunan, karena pembaharuan itu merupakan sesuatu yang diinginkan atau bahkan dipandang (mutlak) perlu. Selanjutnya Mochtar juga mengatakan bahwa hukum diperlukan sebagai proses perubahan termasuk proses perubahan yang cepat yang biasanya diharapkan oleh masyarakat yang sedang membangun, apabila perubahan itu hendak dilakukan dengan teratur dan tertib.<sup>11</sup> Sehubungan hal ini, maka pemerintah Indonesia telah melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi, yang salah satu di antaranya adalah membenahi peraturan-peraturan penanaman modal yang berkaitan langsung dengan kegiatan penanaman modal.

Upaya-upaya tersebut dilakukan melalui serangkaian deregulasi baik di sektor perdagangan maupun di sektor penanaman modal. Kebijakan yang ditempuh dalam rangka deregulasi meliputi pemberian kemudahan bagi para investor, yaitu dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM). UUPM ini didukung dengan Peraturan Presiden No. 76 Tahun 2007 tentang Kriteria dan Persyaratan Penyusunan Bidang Usaha Tertutup dan Bidang Usaha Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal dan Peraturan Presiden No. 77 Tahun 2007 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal, yang telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 111 Tahun 2007 dan saat ini telah diganti dengan Peraturan Presiden No. 36 Tahun 2010.

Tujuan UUPM adalah untuk meningkatkan daya saing Indonesia di pasar global yang merosot sejak terjadinya krisis moneter. Secara normatif diharapkan dapat menarik masuknya investor ke Indonesia. Disebut demikian, karena dalam undang-undang ini tidak dibedakan lagi perlakuan antara penanam modal asing maupun penanam modal dalam negeri. Hal ini sejalan dengan adanya perjanjian multilateral *Agreement on Trade Related Investment Measures* (TRIMs) yang melarang adanya diskriminasi terhadap investor asing dan lokal.<sup>12</sup>

Sasaran utama UUPM menciptakan iklim investasi yang kondusif, dengan memberikan kepastian hukum bagi para investor dan adanya kejelasan dari Pemerintah untuk melimpahkan kewenangan penyelenggaraan penanaman modal kepada Pemerintah Daerah, khususnya wewenang pemberian persetujuan dan perizinan penanaman modal.

### **C. Sinkronisasi Undang-undang Pemerintahan Daerah dengan Undang-undang Penanaman Modal**

Peranan Pemerintah untuk mendorong penanaman modal, salah satunya dengan melimpahkan kewenangan pemberian persetujuan dan perizinan penanaman modal pada Pemerintah Daerah. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) huruf n, dan Pasal 14 ayat (1) huruf n, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UUPD), yang menentukan urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan

<sup>10</sup> H.R. Otje Salman S., dan Eddy Damian (ed), *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan; Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 88.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi*, Nusa Aulia, Bandung, 2007, hlm. 105.

Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota merupakan urusan dalam skala Propinsi dan Kabupaten/Kota yang meliputi di antaranya pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas Kabupaten/Kota.

Sebagai tindak lanjut dari pembagian kewenangan tersebut Pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) dan (2) huruf i bahwa urusan wajib yang diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, meliputi di antaranya adalah penanaman modal.

UUPD telah memberikan peluang besar bagi setiap daerah untuk menarik investor dalam mempercepat pembangunan di daerah. Namun dalam faktanya, Pemerintah Pusat masih setengah hati dalam memberikan kewenangan di bidang penanaman modal. Hal ini dapat dilihat dari Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004, yang menentukan bahwa setiap pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal dalam rangka PMA dan PMDN dilaksanakan oleh BKPM, berdasarkan pelimpahan kewenangan dari Menteri/Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen yang membina bidang-bidang usaha penanaman modal yang bersangkutan melalui sistem pelayanan satu atap. Begitu juga bagi Gubernur, Bupati atau Walikota yang sesuai dengan kewenangannya dapat melimpahkan kewenangan pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal kepada Badan Koordinasi Penanaman Modal melalui sistem pelayanan satu atap<sup>13</sup>.

Kewenangan Pemerintah Daerah dalam pemberian izin penanaman modal kembali menjadi tidak pasti dengan keluarnya Undang-undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal (UUPM). Dalam Pasal 30 ayat (3) dinyatakan bahwa urusan pemerintahan bidang penanaman modal yang merupakan urusan wajib Pemerintah Daerah didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi pelaksanaan penanaman modal. Apa yang dimaksud dengan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi tidak ada penjabaran yang jelas untuk itu. Selanjutnya Pasal 30 ayat (7) UUPM menentukan bahwa urusan penanaman modal yang menjadi kewenangan Pemerintah adalah:

1. Penanaman modal terkait dengan sumber daya alam yang tidak terbarukan dengan tingkat resiko kerusakan lingkungan yang tinggi.
2. Penanaman modal pada bidang industri yang merupakan prioritas tinggi pada skala nasional.
3. Penanaman modal yang terkait pada fungsi pemersatu dan penghubung antar wilayah atau ruang lingkupnya lintas propinsi.
4. Penanaman modal yang terkait pada pelaksanaan strategi pertahanan dan keamanan nasional.
5. Penanaman modal asing dan penanaman modal yang menggunakan modal asing, yang berasal dari pemerintah negara lain, yang didasarkan perjanjian yang dibuat oleh pemerintah dan pemerintah negara lain.

<sup>13</sup> Pasal 1 angka 5 Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tentang Penyelenggaraan Penanaman Modal dalam Rangka PMA dan PMDN Melalui Sistem Pelayanan Satu Atap menentukan sistem pelayanan satu atap adalah suatu sistem pelayanan pemberian penanaman modal dan perizinan pelaksanaannya pada satu instansi pemerintah yang bertanggung jawab di bidang penanaman modal.

Pasal 30 ayat (7) tersebut semakin memperjelas pembatasan penanaman modal yang diberikan Pemerintah kepada Pemerintah Daerah. Adanya ketentuan ini, menunjukkan ketidakrelaan Pemerintah dalam memberikan kewenangan penanaman modal kepada Pemerintah Daerah. Padahal berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006 tentang Pedoman Penyelenggaraan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, disebutkan bahwa tugas penyelenggaraan pelayanan terpadu satu pintu meliputi pemberian pelayanan atas semua bentuk pelayanan perizinan dan non-perizinan yang menjadi kewenangan Kabupaten/Kota.

Bila dilihat uraian di atas, berdasarkan amanat UUPD dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2006, Pemerintah Daerah memiliki kewenangan dalam bidang penanaman modal, tetapi kewenangan ini tidak dapat dilaksanakan bila dikaitkan dengan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tersebut. Padahal suatu peraturan perundang-undangan sudah menjadi salah satu kebutuhan dasar manusia (*basic needs*) dalam upaya menggapai keadilan (*justice*), kedamaian (*peacefull*) dan kepastian hukum (*legal certainty*).<sup>14</sup>

Besarnya peranan peraturan perundang-undangan sebagai hukum tertulis, menurut Bagir Manan disebabkan oleh beberapa hal, antara lain:<sup>15</sup>

1. Peraturan perundang-undangan merupakan kaidah hukum yang mudah dikenali (diidentifikasi), mudah diketemukan kembali, dan mudah ditelusuri. Sebagai kaidah hukum tertulis, bentuk, jenis, dan tempatnya jelas.
2. Peraturan perundang-undangan memberikan kepastian hukum yang lebih nyata karena kaidah-kaidahnya mudah diidentifikasi dan mudah diketemukan kembali.
3. Struktur dan sistematika peraturan perundang-undangan lebih jelas sehingga memungkinkan untuk diperiksa kembali dan diuji, baik dari segi formal maupun materi muatannya.
4. Pembentukan dan pengembangan peraturan perundang-undangan dapat direncanakan. Faktor ini sangat penting bagi Negara-negara yang sedang membangun, termasuk membangun sistem hukum baru yang sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan masyarakat.

Ketidak pastian Pemerintah dalam memberikan kewenangan pengurusan penanam modal kepada Pemerintah Daerah jelas ber-tentangan dengan tujuan hukum itu sendiri. Roscoe Pound mengatakan tujuan hukum meliputi ketertiban guna mencapai keadilan, kepastian hukum, kedamaian, kebahagiaan. Jeremy Bentham mengatakan tujuan hukum harus berguna bagi masyarakat untuk mencapai kebahagiaan sebesar-besarnya.<sup>16</sup> Dalam konstalasi negara modern, hukum dapat difungsikan sebagai sarana rekayasa sosial (*law as a tool of social engineering*).<sup>17</sup> Roscoe Pound menekankan arti pentingnya hukum sebagai sarana rekayasa sosial ini, terutama melalui mekanisme penyelesaian kasus oleh

<sup>14</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm. 1.

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992, hlm. 7-8.

<sup>16</sup> H.R. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2010, hlm. 8, 10.

<sup>17</sup> Roscoe Pound, *Filsafat Hukum*, Bhartara, Jakarta, 1978, hlm. 7. Lihat juga Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1992, hlm. 43.

badan-badan peradilan yang akan menghasilkan jurisprudensi. Konteks sosial teori ini adalah masyarakat dan badan peradilan di Amerika Serikat.

Dalam konteks Indonesia, fungsi hukum demikian itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja diartikan sebagai sarana pendorong pembaharuan masyarakat. Sebagai sarana mendorong pembaharuan masyarakat, penekanannya terletak pada pembentukan peraturan perundang-undangan oleh lembaga legislatif, yang dimaksudkan untuk menggagas konstruksi masyarakat baru yang ingin diwujudkan di masa depan melalui pemberlakuan peraturan perundang-undangan itu.

Bila beranjak dari pendapat Roscoe Pound, Jeremy Bentham dan Mochtar Kusumaatmadja di atas, seharusnya dengan lahirnya UUPM, terjadi perubahan di masyarakat. Artinya ketika kewenangan penanaman modal itu benar-benar sepenuhnya diberikan kepada Pemerintah Daerah, maka masyarakat di daerah akan merasakan manfaatnya, bahkan dapat dikatakan makmur, karena investor (pemodal) langsung berinvestasi ke daerah, tidak lagi harus melalui Pemerintah yang notebene akan banyak mengeluarkan *cost*. Seharusnya Pemerintah cukup sebagai pengontrol atau pemantau kepada Pemerintah Daerah.

Menurut aliran normatif-dogmatik yang dianut oleh John Austin dan van Kan, menganggap bahwa pada dasarnya hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum. Bahwa hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis. Artinya, karena hukum itu otonom sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang.<sup>18</sup> Dalam hal ini, maka jelas kepastian hukum bagi Pemerintah Daerah untuk menjalankan hak dan kewajibannya dalam pemberian persetujuan dan perijinan penanaman modal di daerah tidak terwujud seperti yang diamanatkan dalam UUPD.

Lebih lanjut Lawrence M. Friedman melihat bahwa keberhasilan penegakan hukum selalu mensyaratkan berfungsinya semua komponen sistem hukum. Sistem hukum dalam pandangan Friedman terdiri dari tiga komponen, yakni komponen struktur hukum (*legal structure*), komponen substansi hukum (*legal substance*) dan komponen budaya hukum (*legal culture*). Struktur hukum (*legal structure*) merupakan batang tubuh, kerangka, bentuk abadi dari suatu sistem. Substansi hukum (*legal substance*) aturan-aturan dan norma-norma aktual yang dipergunakan oleh lembaga-lembaga, kenyataan, bentuk perilaku dari para pelaku yang diamati di dalam sistem. Adapun kultur atau budaya hukum (*legal culture*) merupakan gagasan-gagasan, sikap-sikap, keyakinan-keyakinan, harapan-harapan dan pendapat tentang hukum.<sup>19</sup> Dalam perkembangan selanjutnya, Friedman bahkan menambahkan pula komponen yang keempat, yang disebutnya komponen dampak hukum (*legal impact*).<sup>20</sup>

Beranjak dari pendapat Friedman di atas, bahwa substansi hukum yang merupakan aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Termasuk ke dalam pengertian substansi ini juga “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada

<sup>18</sup> Lihat Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 74.

<sup>19</sup> Lawrence M. Friedman, *Law and Society An Introduction*, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1977, hlm. 6-7.

<sup>20</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984, hlm. 16.

di dalam sistem hukum itu, keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.<sup>21</sup> Bila dikaitkan dengan Pasal 13 ayat (1) huruf n, dan Pasal 14 ayat (1) huruf n, UUPD dan Pasal 7 ayat (1) dan (2) huruf i Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota telah memberikan peluang penuh bagi setiap Daerah untuk menarik penanam modal ke daerahnya. Ironisnya kewenangan ini menjadi tidak berarti bila dikaitkan dengan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004, karena setiap pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal dalam rangka PMA dan PMDN dilaksanakan oleh BKPM, begitu juga Gubernur, Bupati atau Walikota dapat melimpahkan kewenangan pelayanan persetujuan, perizinan dan fasilitas penanaman modal kepada BKPM melalui sistem pelayanan satu atap.

Hukum seharusnya bertujuan untuk menciptakan hukum yang lebih adil, bermanfaat dan memberikan kepastian hukum dan bila dikaitkan kembali kepada pendapat Mochtar bahwa hukum berfungsi sebagai sarana untuk membantu perubahan masyarakat,<sup>22</sup> sekaligus berfungsi untuk membangun masyarakat dalam segala aspek, termasuk percepatan pembangunan daerah melalui pemberian otonomi yang luas kepada daerah, antara lain dengan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk menarik penanam modal, yang secara luas telah diatur dalam UUPD, namun kewenangan ini dibatasi kembali oleh Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 dengan sistem pelayanan satu atap.

Keberadaan Keputusan Presiden Nomor 29 Tahun 2004 tersebut, telah menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum dalam pemberian persetujuan perizinan penanaman modal oleh Pemerintah Daerah, sedangkan hukum seharusnya memberikan jaminan kepastian hukum. Oleh sebab itu, aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan penanaman modal, khususnya bagi daerah belum dapat memberikan jaminan kepastian hukum terhadap upaya percepatan pembangunan di daerah.

#### D. Penutup

Sistem penegakan hukum yang baik terkait kepada tiga pilar utama yakni substansi hukum, struktur hukum dan kultur hukum, yang membawa pengaruh kepada tercapainya kepastian hukum. Terciptanya kepastian hukum diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan penanaman modal di Indonesia, khususnya di daerah.

Kehadiran penanam modal di suatu daerah diharapkan dapat membuka lapangan pekerjaan di daerah tersebut, sehingga masyarakatnya tidak harus berbondong-bondong mencari pekerjaan ke kota lain. Dapat menciptakan *demand* bagi produk dalam negeri khususnya di daerah sebagai bahan baku. Bila hasil produksinya diekspor akan memberikan jalan atau jalur pemasaran yang dapat dirunut oleh pengusaha lokal, di samping seketika memberikan tambahan devisa dan pajak bagi negara khususnya Pemerintah Daerah dalam mempercepat pembangunan di daerah.

<sup>21</sup> Eman Suparman, "Persepsi Tentang Keadilan Dan Budaya Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa" [http://resources.unpad.ac.id/unpad-content/uploads/publikasi\\_dosen/11%20Persepsi%20ttg%20Keadilan.pdf](http://resources.unpad.ac.id/unpad-content/uploads/publikasi_dosen/11%20Persepsi%20ttg%20Keadilan.pdf), diakses pada tanggal 30 Oktober 2010.

<sup>22</sup> Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhaktara, Jakarta, 1989, hlm. 51. Lihat juga H.R. Otje Salman S., dan Eddy Damian (ed), *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan; Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja*, Alumni, Bandung, 2006, hlm.11.



Kehadiran penanam modal di suatu daerah untuk menanamkan modalnya akan terwujud bila kepastian hukum terjamin. Sehingga antara kepastian hukum dengan pertumbuhan penanaman modal merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dalam mewujudkan pembangunan di daerah.

### E. Daftar Pustaka

- A. Jeffery Winters, *Power in Motion; Mobilitas Investasi dan Politik di Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999.
- An An Chandrawulan, *Hukum Perusahaan Multinasional, Liberalisasi Hukum Perdagangan Internasional dan Hukum Penanaman Modal*, Alumni, Bandung, 2011.
- Bacrul Elmi, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Perss, Jakarta, 2002.
- Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*, Ind-Hill.Co, Jakarta, 1992.
- Edyanus Herman Halim, *Menangkap Momentum Otonomi Daerah Menepis Ego Kedaerahan, Memacu Kemandirian Ekonomi Rakyat*, Unri Press, Pekanbaru, 2002.
- Erman Rajagukguk, *Indonesianisasi Saham*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994.
- Eman Suparman, "Persepsi Tentang Keadilan Dan Budaya Hukum Dalam Penyelesaian Sengketa" [http://resources.unpad.ac.id/unpad-content/uploads/publikasi\\_dosen/1I%20Persepsi%20ttg%20Keadilan.pdf](http://resources.unpad.ac.id/unpad-content/uploads/publikasi_dosen/1I%20Persepsi%20ttg%20Keadilan.pdf), diakses pada tanggal 30 Oktober 2010.
- H.R. Otje Salman, *Filsafat Hukum (Perkembangan dan Dinamika Masalah)*, Refika Aditama, Bandung, 2010.
- H.R. Otje Salman S., dan Eddy Damian (ed), *Konsep-konsep Hukum Dalam Pembangunan; Kumpulan Karya Tulis Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja*, Alumni, Alumni, 2006.
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008.
- Lili Rasjidi, *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*, Alumni, Bandung, 1992.
- Lawrence M. Friedman, *American Law: An invaluable guide to the many faces of the law, and how it affects our daily lives*, W.W. Norton & Company, New York, 1984.
- , *Law and Society An Introduction*, Prentice Hall Inc, New Jersey, 1977.
- Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004.
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta, 1989.
- , *Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta, 1978.
- Soekarwo, *Berbagai Permasalahan Keuangan Daerah*, Airlangga University Press, Surabaya, 2003.
- Soedjono Dirdjosiswono, *Hukum Perusahaan Mengenai Penanaman Modal di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Sritua Arief, (et.al.), *Modal Asing, Beban Hutang Luar Negeri dan Ekonomi Indonesia*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1987.
- Sentosa Sembiring, *Hukum Investasi*, Nusa Aulia, Bandung, 2007.